Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8979**

16. Wahlperiode 25. 04. 2008

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Wolfgang Neskovic, Sevim Dağdelen, Dr. Dagmar Enkelmann, Ulla Jelpke, Jan Korte, Kersten Naumann, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung

A. Problem

Korruption erschüttert das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Politik, Verwaltung und Geschäftsverkehr. Das Vertrauen auf die Einhaltung der Regeln des sozialen und demokratischen Rechtsstaats ist aber unabdingbare Grundlage des Funktionierens des verfassungsrechtlich vorgegebenen politischen Systems. Die von diesen Regeln abweichende Beeinflussung von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern zur Durchsetzung von Einzel- oder Partikularinteressen führt darüber hinaus zu immensen nationalen und internationalen wirtschaftlichen Schäden.

Größtmögliche Transparenz staatlichen und wirtschaftlichen Handelns in allen Bereichen stellt die wirksamste Vorbeugung gegen Korruption dar. Flankierend müssen aber auch rechtsstaatlichen Anforderungen genügende strafrechtliche Tatbestände die Einhaltung elementarer Regeln des demokratischen und sozialen Rechtsstaats sicherstellen.

Die Regelungen des deutschen Strafrechts stellen sich in diesem Bereich als unzureichend und von eklatanten Wertungswidersprüchen geprägt dar. Während der Schutz vor illegitimer Beeinflussung von Amtsträgerinnen und Amtsträgern in Gestalt des § 331 ff. des Strafgesetzbuchs (StGB) umfassend erfolgt und auch die Lauterkeit des Wettbewerbs nach § 299 ff. StGB einen weitgehenden strafrechtlichen Schutz erfährt, fehlen für den Bereich der Legislative und gegenüber kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern wirksame strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten.

Der insoweit bestehende Tatbestand der Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB hat sich als in der Praxis bedeutungslos und daher rein symbolisch wirkend erwiesen. Seit seiner Einführung hat es nur eine einzige Verurteilung (Urteil des Landgerichts Neuruppin vom 2. April 2007) auf seiner Grundlage gegeben, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass § 108e StGB unter der Überschrift der Abgeordnetenbestechung nur den in dieser Form praktisch nicht vorkommenden Stimmenkauf erfasst (vgl. Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, 2002, S. 13). Ein solcher symbolischer Straftatbestand ohne praktische Auswirkungen wirkt im Ergebnis aber verschleiernd und kontraproduktiv, indem er suggeriert, es gebe einen in Wirklichkeit nicht bestehenden strafrechtlichen Schutz der Redlichkeit parlamentarischer Prozesse.

Die Tolerierung von politsicher Korruption schwächt nicht nur die Bekämpfung von Korruption in Verwaltung und Wirtschaft. Sie begründet auch die Gefahr,

dass eine Rechtsordnung, die es versäumt, ihre Rechtserzeuger gegen Korruption zu sichern, kraft innerer Logik allmählich selbst ihre Legitimation verlieren muss (von Arnim, JZ 1990, S. 1015). Eine Reform des § 108e StGB ist daher für den Erhalt des von der gegenwärtigen komplexen Gesellschaft verlangten offenen repräsentativen Systems unerlässlich (Janina Heisz, Die Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB – Schließung einer Regelungslücke?, S. 146). Dies gilt umso mehr angesichts des unhaltbaren Zustands, dass die Bestechung ausländischer Abgeordneter gemäß § 2 IntBestG in weiterem Umfang pönalisiert ist als diejenige von inländischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern. Dieser Zustand bewirkt eine seit über acht Jahren währende durch nichts zu rechtfertigende Privilegierung inländischer Parlamentarierinnen und Parlamentarier und stellt eine dem Rechtsstaat unwürdige Ungleichbehandlung dar.

Auch die Umsetzung der von der Bundesrepublik Deutschland im Dezember 2003 unterzeichneten, aber bis heute nicht ratifizierten UN-Konvention gegen Korruption vom 31. Oktober 2003 verlangt eine Verschärfung des Tatbestandes der Abgeordnetenbestechung im deutschen Strafrecht. Die Konvention wurde inzwischen durch mehr als 100 Staaten ratifiziert, darunter China, Frankreich, Großbritannien, Polen, Russland, Südafrika und die USA und verlangt eine Gleichbehandlung von Mitgliedern der Gesetzgebungsorgane oder kommunaler Volksvertretungen mit Amtsträgerinnen und Amtsträgern.

Demzufolge bestehen auch in den meisten anderen Staaten Regelungen, die entweder auch Mitglieder der Legislative in den Amtsträgerbegriff einbeziehen oder durch ähnlich weitgehende Tatbestände den gleichen Effekt erzielen (vgl. Albin Eser/Michael Überhofen/Barbara Huber – Hrsg. –, Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht, 1997), so dass die deutsche Rechtslage auch im internationalen Vergleich rückständig und eine Ratifizierung dringend erforderlich ist.

Die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass die zuvor höchst streitige Frage, ob die Mitglieder von Gemeinderäten und Kreistagen dem strengen Regime des § 331 ff. unterstehen oder ob auch auf kommunaler Ebene durch § 108e StGB ein nur symbolisch wirkender Strafrechtsschutz gegenüber der Korruption von Volksvertreterinnen und Volksvertretern besteht, durch den Bundesgerichtshof (BGH) in seiner Entscheidung vom 9. Mai 2006 grundsätzlich im letzteren Sinne entschieden wurde (Az.: 5 StR 435/05).

Die obersten Bundesrichter haben dabei zugleich auf die unbefriedigende Rechtslage hingewiesen und angemerkt: „Nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers ist die Bestechung von Abgeordneten danach nur unter wesentlich engeren Voraussetzungen möglich als bei Amtsträgern. Angesichts des gewandelten öffentlichen Verständnisses der besonderen Sozialschädlichkeit von Korruption, das in allen anderen Bereichen der Wirtschaft und Verwaltung bereits zu einer erheblichen Ausweitung der Strafbarkeit geführt hat, sieht der Bundesgerichtshof insoweit gesetzgeberischen Handlungsbedarf.“

B. Lösung

Die Vorgaben der UN-Konvention gegen Korruption, die die Korruption von Mitgliedern von Legislativorganen und kommunalen Volksvertretungen betreffen, werden in der Bundesrepublik Deutschland umgehend in innerstaatliches Recht umgesetzt. Dazu wird § 108e StGB dahingehend geändert, dass alle Handlungen und Unterlassungen, die im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Mandats erfolgen, vom Tatbestand erfasst und auch Drittzuwendungen einbezogen werden. Sowohl das Versprechen eines mittelbaren als auch das eines unmittelbaren Vorteils ist nach dem Vorschlag als tatbestandsmäßig anzusehen. Materielle und immaterielle Vorteile werden von dem Tatbestand genauso umfasst wie Vorteile, die nach der Handlung gewährt oder angenommen werden. Dies führt zu einer weitgehenden Parallelität der strafrechtlichen Behandlung

von Mitgliedern von Legislativorganen bzw. kommunalen Volksvertretungen mit Amtsträgerinnen und Amtsträgern i. S. d. § 11 Nr. 2 StGB. Den Besonderheiten parlamentarischer und politischer Arbeit wird durch die normative Voraussetzung, dass das Verhalten mit der rechtlichen Stellung der Mandatsträgerin oder des Mandatsträgers unvereinbar sein muss, Rechnung getragen.

C. Alternativen

Denkbar wäre es auch, den Amtsträgerbegriff des Strafgesetzbuchs (§ 11 Nr. 2 StGB) in der Weise neu zu definieren, dass er künftig auch Abgeordnete der besagten Institutionen erfasst. Hiervon wurde jedoch abgesehen, da es sich bei dem strafrechtlichen Amtsträgerbegriff um einen durch Rechtsprechung und Literatur über Jahrzehnte ausdifferenzierten Rechtsbegriff handelt, der sich in der Praxis weitgehend bewährt hat, und den Besonderheiten parlamentarischer Prozesse besser durch einen eigenen Tatbestand entsprochen werden kann.

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Strafgesetzbuchs

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch …, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht zum 4. Abschnitt des Besonderen Teils wird wie folgt geändert:

   a) Die Angabe „§ 108e Abgeordnetenbestechung“ wird durch die Angabe „§ 108e Abgeordnetenbestechlichkeit“ ersetzt.

   b) Nach der Angabe „§ 108e Abgeordnetenbestechlichkeit“ wird die Angabe „§ 108f Abgeordnetenbestechung“ eingefügt.

2. § 108e wird wie folgt gefasst:

   „§ 108e
   Abgeordnetenbestechlichkeit

   (1) Ein Mitglied

   1. einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände oder
   2. eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staats, des Europäischen Parlaments oder einer parlamentarischen Versammlung einer sonstigen internationalen oder supranationalen Organisation, der die Bundesrepublik Deutschland angehört,

   das für eine Handlung oder Unterlassung, die im Zusammenhang mit der Ausübung seines Mandats steht, einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, wird, wenn dies seiner aus dem Mandat folgenden rechtlichen Stellung widerspricht, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

   (2) Wer durch eine Tat nach Absatz 1 eine Stimme für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände verkauft, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

   (3) Der Versuch ist strafbar.

   (4) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 oder Absatz 2 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“

3. Nach § 108e wird folgender neuer § 108f eingefügt:

   „§ 108f
   Abgeordnetenbestechung

   (1) Wer einem Mitglied

   1. einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände oder
   2. eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staats, des Europäischen Parlaments oder einer parlamentarischen Versammlung einer sonstigen internationalen oder supranationalen Organisation, der die Bundesrepublik Deutschland angehört,

   für eine Handlung oder Unterlassung, die im Zusammenhang mit der Ausübung seines Mandats steht, einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, wird, wenn dies dessen aus dem Mandat folgenden rechtlichen Stellung widerspricht, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

   (2) Wer durch eine Tat nach Absatz 1 eine Stimme für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände kauft, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Der Versuch ist strafbar.

   (3) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 oder Absatz 2 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“

Artikel 2

Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

Das Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975, zuletzt geändert durch …, wird wie folgt geändert:

1. In § 120 Abs.1 Nr. 7 wird nach dem Wort „gehört“ das Wort „und“ gestrichen.
2. § 120 Abs. 1 Nr. 8 wird wie folgt gefasst:

   „bei Straftaten nach dem Völkerstrafgesetzbuch und“.
3. Nach § 120 Abs. 1 Nr. 8 wird folgende Nummer 9 eingefügt:

   „9. bei Straftaten nach den §§ 108e und 108f.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 24. April 2008

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Mit der Unterzeichnung der UN-Konvention gegen Korruption im Dezember 2003 hat Deutschland seinen Willen zu deren Umsetzung bekundet. Die Konvention stellt die Bestechung von Amtsträgerinnen und Amtsträgern – wozu nach der Definition dieser und anderer internationaler Konventionen auch Abgeordnete gehören – in einem Maße unter Strafe, wie es das deutsche Recht nur für Beamtinnen, Beamte und öffentliche Angestellte kennt.

Der erst durch das 28. Strafrechtsänderungsgesetz vom 13. Januar 1994 eingeführte Tatbestand der Abgeordnetenbestechung ist demgegenüber äußerst lückenhaft und genügt diesen Anforderungen nicht. Er erfasst lediglich den Kauf einer Abgeordnetenstimme bei Wahlen oder Abstimmungen im Plenum des Parlaments. Die eigentlichen Entscheidungen der Parlamente fallen aber meist nicht erst im Plenum, sondern in den Fraktionen und Ausschüssen, wo die entscheidenden Weichen bereits gestellt werden. Das strafwürdige Unrecht der Abgeordnetenbestechung besteht vor allem in der unlauteren Einflussnahme auf den parlamentarischen Prozess und dessen Ergebnisse. Daher muss der strafrechtliche Schutz auch an den Punkten eingreifen, in denen die den weiteren Verlauf des parlamentarischen Prozesses prägenden Entscheidungen getroffen werden. Einen derartigen umfassenden Schutz vor Korruption im Bereich der Legislative verlangt neben dem Prinzip der demokratischen Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger auch die Funktionsfähigkeit des repräsentativen Systems, welche sich entscheidend auf die Integrität der Mandatsausübung und das öffentliche Vertrauen hierauf gründet.

Dabei ist der Umstand, dass sich Abgeordnete auch als Vertreterinnen und Vertreter der Interessen Dritter verstehen, grundsätzlich zulässiges Merkmal der repräsentativen Demokratie. Illegitim und strafrechtlich zu erfassen sind jedoch die Abhängigkeiten, Zuwendungen, Vergünstigungen sowie vermögenswerten Vorteile für Abgeordnete, die mit einer zulässigen und offenen Interessenvertretung nicht mehr in Einklang stehen.

Insoweit greift der Einwand des Bundestages (Bundestagsdrucksache 12/5927, S. 5), Abgeordnete seien Interessenvertreter und deshalb könne nur ein sehr restriktiver, namentlich auf den Stimmenkauf beschränkter strafrechtlicher Tatbestand geschaffen werden, nicht durch.

Die Grenzen zulässiger Interessenvertretung ergeben sich aus der rechtlichen Stellung der Abgeordneten, insbesondere aus ihrer Repräsentanzfunktion als Vertreterinnen und Vertreter des gesamten Volkes und ihrer Gemeinwohlbindung. Demnach sind die Abgeordneten des Bundestages Vertreterinnen und Vertreter des gesamten Volkes (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes – GG), sie haben dessen Interesse und die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler, nicht aber diejenigen von Menschen, von denen sie persönliche Vorteile erwarten können, zu vertreten. Die Gemeinwohlbindung, die gleichermaßen Grundlage der Arbeit der Legislative wie der Exekutive ist, führt zu der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Gleichbehandlung der Vertreterinnen und Vertreter beider Staatsgewalten: Wenn bereits die Bestechlichkeit einer Amtsträgerin oder eines Amtsträgers bestraft wird, die „nur“ eine widerrechtliche Bevorzugung Einzelner zum Gegenstand hat, so muss erst recht die Bestechlichkeit eines oder einer Abgeordneten bestraft werden, bei der das Interesse der Allgemeinheit zugunsten des Sonderinteresses einer Gruppe bei der für eine Vielzahl von Fällen und auf Dauer angelegten Rechtsetzung unmittelbar geschädigt wird (vgl. auch Heisz, a. a. O., S. 129).

Daher muss sich eine Neufassung des § 108e StGB an der Funktion des Parlaments und seiner Abgeordneten in der Verfassungsordnung orientieren, ohne zu einer nicht gerechtfertigten Privilegierung gegenüber anderen Korruptionstatbeständen zu führen. Für die ebenfalls erfassten Mitglieder der Gesetzgebungsorgane ausländischer Staaten, des Europäischen Parlaments, parlamentarischer Versammlungen sonstiger internationaler oder supranationaler Organisationen oder von kommunalen Volksvertretungen gilt nichts anderes; auch sie haben sich nach den Regeln und Maßstäben ihrer Funktion zu richten und nur in dem insoweit geltenden Rahmen ist eine Interessenvertretung zulässig.

Gerade auf kommunaler Ebene besteht angesichts der oft vorhandenen persönlichen Bekanntschaft zwischen Ratsmitgliedern und von Entscheidungen betroffenen Gemeindeeinwohnerinnen und Gemeindeeinwohnern und der unmittelbaren Auswirkungen der Ratsentscheidungen auf einzelne Bürgerinnen und Bürger ein besonderer Bedarf an Schutz vor unlauterer Einflussnahme (Bundestagsdrucksache 12/5927, S. 6), welcher sich allein durch die gemeindlichen Mitwirkungsverbote nicht gewährleisten lässt. Verstärkt wird die Notwendigkeit eines wirksamen strafrechtlichen Schutzes auf allen Ebenen staatlicher Entscheidungen zudem durch die Privatisierungstendenzen der jüngeren Vergangenheit. Die Privatisierungen zugrunde liegenden Verhandlungen und Verfahren leiden oftmals an einem eklatanten Mangel an Transparenz, der den Bereich der Privatisierungen genau so der erhöhten Gefahr korrupter Vorgänge aussetzt wie die immensen Gewinne, welche in ihrem Rahmen durch die Wirtschaft erzielt werden.

Aus dem Tatbestand der Abgeordnetenbestechung sind solche Vorteile auszuschließen, die Ausdruck des von der Rechtsordnung vorgesehenen parlamentarischen Prozesses sind, wie z. B. Zugeständnisse innerhalb von Koalitionen, die Vergabe politischer Ämter oder solche, die aufgrund ihres Bagatellcharakters selbst den Anschein einer unsachlichen Beeinflussbarkeit oder Eigennützigkeit der Abgeordneten von vorneherein ausschließen.

Zu diesem Zweck wird das normative Tatbestandsmerkmal, dass der Vorgang der rechtlichen Stellung der Mandatsträgerin oder des Mandatsträgers widersprechen muss, in den Tatbestand eingefügt. Die Unvereinbarkeit mit der rechtlichen Stellung ergibt sich dabei aus der Beziehung des Vorteils zu der Handlung der Mandatsträgerin oder des Mandatsträgers, für die der Vorteil gewährt wird. So ist zum Beispiel eine materielle Gegenleistung für ein Abstimmverhalten eines Bundestagsabgeordneten immer mit dessen verfassungsrechtlicher Stellung unvereinbar. Gleiches gilt auch für den

Abschluss eines Beratervertrags als Gegenleistung für eine bestimmte Einflussnahme in der Fraktion oder in Ausschüssen. Nicht erfasst ist demgegenüber die Annahme symbolischer Geschenke oder von Einladungen zu gemeinsamen Abendessen oder vergleichbare Vorteile, die nach allgemeiner Lebenserfahrung von vorneherein nicht darauf schließen lassen, mit ihnen könnte der Versuch einer illegitimen Einflussnahme verbunden sein.

Gegenüber dem Tatbestand kann sich der oder die Betroffene auch nicht auf den Strafausschließungsgrund der Indemnität nach Artikel 46 Abs. 1 GG berufen, da § 108e StGB nicht an den Vorgang der eigentlichen Stimmabgabe anknüpft, sondern auf das diesem vorgelagerte Verhalten der Bindung der Willensbildung abstellt.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Es handelt sich um redaktionelle Folgeänderungen im Inhaltsverzeichnis aufgrund der Neufassung des § 108e StGB und der Einführung des § 108f StGB.

Zu Nummer 2

§ 108e Abs.1 StGB wird in weitestgehender Parallelität zu der Vorschrift über die Vorteilsannahme von Amtsträgerinnen und Amtsträgern neu gefasst. Er stellt mithin die Grundnorm bezüglich der Vorteilsannahme durch Mandatsträgerinnen und Mandatsträger dar und gilt gleichermaßen für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger des Bundestages, der Landtage und kommunaler Volksvertretungen wie für Angehörige der Gesetzgebungsorgane ausländischer Staaten, des Europäischen Parlaments oder von parlamentarischen Versammlungen einer sonstigen internationalen oder supranationalen Organisation, der die Bundesrepublik Deutschland angehört.

Zur Erfüllung des Tatbestandes genügen dabei alle Handlungen und Unterlassungen, die im Zusammenhang mit der Ausübung des Mandats erfolgen, sofern für ihre Vornahme ein Vorteil gewährt wird. Damit ist das Verhalten der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger im Sinne des § 13 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages genauso erfasst wie dasjenige in Fraktionen und Arbeitskreisen. Der Tatbestand ist daher auch dann erfüllt, wenn sich die Tathandlungen auf ein Verhalten in der Bundesversammlung, dem Vermittlungsausschuss, dem Gemeinsamen Ausschuss oder dem Richterwahlausschuss beziehen, da die diesbezügliche Mitgliedschaft direkt an das Mandat anknüpft.

Sowohl das Fordern eines mittelbaren als auch das eines unmittelbaren Vorteils ist nach dem Gesetz als tatbestandsmäßig anzusehen. Materielle und immaterielle Vorteile werden von dem Tatbestand gleichermaßen umfasst wie Vorteile, die nach der Handlung gewährt oder angenommen werden, so dass nunmehr auch nachträgliche „Dankeschön“-Spenden von der Vorschrift erfasst sind.

Dies führt zu einer weitgehenden Gleichschaltung der strafrechtlichen Behandlung von Mitgliedern von Legislativorganen bzw. kommunalen Volksvertretungen mit Amtsträgern i. S. d. § 11 Nr. 2 StGB. Den Besonderheiten parlamentarischer und politischer Arbeit wird durch die normative Voraussetzung, dass der Vorgang, namentlich die Verknüpfung der Mandatsausübung mit der konkreten Gegenleistung, mit der rechtlichen Stellung der Mandatsträgerin oder des Mandatsträgers unvereinbar sein muss, Genüge getan.

Die Grenzen der Zulässigkeit der Vorteilsannahme ergeben sich insoweit vor allem aus der verfassungsrechtlichen Stellung der Abgeordneten, insbesondere aus ihrer Repräsentanzfunktion als Vertreterinnen und Vertreter des gesamten Volkes und ihrer Gemeinwohlbindung. Demnach sind die Abgeordneten des Bundestages Vertreterinnen und Vertreter des gesamten Volkes (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG), sie haben dessen Interesse und die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler, nicht aber diejenigen von materiell oder anderweitig besonders privilegierten Gruppen zu vertreten.

Die verfassungsrechtliche Garantie des freien Mandats der Bundestagsabgeordneten (für Mitglieder des Europäischen Parlaments, die in der Bundesrepublik Deutschland gewählt worden sind, trifft § 2 des Europaabgeordnetengesetzes – EuAbG – eine entsprechende Regelung) appelliert an das Gewissen des Abgeordneten und enthält damit einen Hinweis darauf, dass die garantierte Rechtsstellung pflichtgebunden ist (Badura, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 15 Rn. 41; vgl. auch Urteil des Bundesverfassungsgerichts – BVerfG – vom 4. Juli 2007, Rn. 211, 254).

Die Freiheit der Abgeordneten ist daher recht verstanden nicht eine Freiheit von Pflichten, sondern eine Freiheit in der Wahrnehmung ihrer Amtspflicht (H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Artikel 48 Rn. 34). Das freie Mandat wird nämlich nicht zum Selbstzweck, sondern um des Gemeinwohls willen gewährleistet. Daher ist der einzige bei der Gewissensentscheidung zu berücksichtigende objektive Wert das Gemeinwohl, dem alles staatliche Handeln verpflichtet ist.

Ist der Inhalt des Gemeinwohlbegriffs auch nicht ohne weiteres präjudizierbar, so lässt sich doch negativ feststellen, welche Entscheidungen der Abgeordneten aufgrund der Verletzung verfahrensbezogener Aspekte nicht mehr im Einklang mit der Allgemeinwohlbindung stehen. Von einer am Gemeinwohl orientierten Gewissensentscheidung der Mandatsträgerin oder des Mandatsträgers kann insbesondere dann nicht mehr ausgegangen werden, wenn sie oder er durch die Gewährung von Vorteilen an eine Interessengruppe gebunden ist. In diesem Fall geht die für die Allgemeinrepräsentation notwendige Unbefangenheit verloren.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht (NVwZ 2007, 916 ff.) jüngst ausgeführt: Vor allem aber zielt die Verfassungsnorm des Artikels 38 Abs. 1 Satz 2 GG, indem sie den Abgeordneten zum Vertreter des ganzen Volkes bestimmt und ihn in dieser Eigenschaft für weisungsfrei und nur seinem Gewissen unterworfen erklärt, auch auf Unabhängigkeit von Interessengruppen (vgl. aus der Diskussion im Parlamentarischen Rat, in der sich die Bestimmung, nach der die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind, gerade aus diesem Grund gegen Streichungsvorschläge durchgesetzt hat, Protokoll der Zweiten Sitzung des Kombinierten Ausschusses vom 16. September 1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Bd. 13, Tb. I, 2002, S. 21 ff.). Dabei geht es nicht zuletzt um Unabhängigkeit von Interessenten, die ihre Sonderinteressen im Parlament

mit Anreizen durchzusetzen suchen, die sich an das finanzielle Eigeninteresse von Abgeordneten wenden. Die Wahrung der Unabhängigkeit der Abgeordneten nach dieser Seite hin hat besonders hohes Gewicht; denn hier geht es um die Unabhängigkeit gegenüber Einwirkungen, die – anders als der Einfluss der Parteien und Fraktionen im Prozess der politischen Willensbildung – nicht durch Entscheidungen des Wählers vermittelt sind.

Aus den Anforderungen des freien Mandats ergibt sich daher die Rechtspflicht, sich von Beweggründen zu lösen, die eine eigenverantwortliche Entscheidung beeinträchtigen, die persönlichen Interessen nicht mit dem zu treffenden Entschluss zu verknüpfen und vor allem nicht durch die Annahme von Vorteilen für eine bestimmte Handlung eine zusätzliche Verbindung herzustellen (Krause, DÖV 1974, S. 327). Geben Abgeordnete demgegenüber ihre Stimme in einem bestimmten Sinne ab, weil sie sich durch die Annahme von Vorteilen dazu verpflichtet haben, ist ihre Entscheidung keine Gewissensentscheidung mehr und die Abgeordneten verfehlen ihren verfassungsgemäßen Auftrag aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG. (Heiner Schaller, Strafrechtliche Probleme der Abgeordnetenbestechung, S. 97).

Deshalb werden Abreden mit Dritten, die um eines Vorteils willen die selbstverantwortliche und unabhängige Parlamentstätigkeit der oder des Abgeordneten beeinträchtigen und daher mit der Ausübung des freien Mandats unvereinbar sind, strafrechtlich verboten.

Für die kommunale Ebene gilt insoweit nichts anderes; denn obwohl das freie Mandat nicht in allen Gemeindeordnungen ausdrücklich verankert ist, folgt seine Geltung schon aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes (BVerfGE 11, 266, 273).

In Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz umfasst der Repräsentationsgedanke zudem das Prinzip der demokratischen Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger untereinander sowie das Gebot der gleichen Möglichkeit, die Legislative zu beeinflussen. Die persönliche Unbefangenheit der Abgeordneten macht gerade auch deshalb einen unabdingbaren Verfahrensgrundsatz repräsentativer Willensbildung aus, dessen Durchsetzung den Einsatz des Strafrechts rechtfertigt.

Ein Widerspruch des Vorgangs zu der rechtlichen Stellung lässt sich aus der Beziehung des Vorteils zu der Handlung der Mandatsträgerin oder des Mandatsträgers schließen, für die der Vorteil gewährt wird. So ist eine materielle Gegenleistung für ein Abstimmverhalten einer oder eines Bundestagsabgeordneten immer mit deren verfassungsrechtlicher Stellung unvereinbar. Gleiches gilt beispielsweise für den Abschluss eines Beratervertrags als Gegenleistung für eine bestimmte Einflussnahme in der Fraktion oder in Ausschüssen. Nicht erfasst ist demgegenüber die Annahme symbolischer Geschenke oder von Einladungen zu gemeinsamen Abendessen oder vergleichbare Vorteile, die nach allgemeiner Lebenserfahrung von vorneherein nicht darauf schließen lassen, mit ihnen könnte der Versuch einer illegitimen Einflussnahme verbunden sein.

Dieses normative Tatbestandsmerkmal ist auch geeignet, die Annahme solcher Vorteile aus dem Tatbestand heraus zu nehmen, die Ausdruck des in der Verfassung vorgesehenen parlamentarischen Prozesses sind, wie z. B. das „Geben und Nehmen“ im Rahmen politischer Verhandlungen, die Vergabe politischer Ämter oder solche, die aufgrund ihres Bagatellcharakters selbst den Anschein einer unsachlichen Beeinflussbarkeit oder Eigennützigkeit der oder des Abgeordneten von vorneherein ausschließen.

In Absatz 2 wird der bisher von § 108e StGB allein erfasste Stimmenkauf in der bestehenden Form als Sonderfall des Absatzes 1 gefasst und mit einer Mindestfreiheitsstrafe von sechs Monaten bedroht. Die Erhöhung des Strafrahmens begründet sich daraus, dass die Erfüllung der äußerst engen Voraussetzungen des Absatzes 2 angesichts der eindeutigen Warnfunktion des Tatbestandes auf eine erhöhte kriminelle Energie des Täters schließen lassen.

Aus der Angleichung an die Struktur des § 331 StGB ergibt sich die Umwandlung des Tatbestandes vom Unternehmensdelikt zum Tätigkeitsdelikt mit der Folge, dass nach Absatz 3 der Versuch einer Tat nach den Absätzen 1 oder 2 strafbar ist.

Aus der dem Vorbild der Amtsdelikte folgenden Aufteilung von aktiver und passiver Bestechung in jeweils gesonderte Paragraphen ergibt sich die Notwendigkeit der Änderung der Überschrift. Aus Gründen der begrifflichen Konstanz wurde dabei die Überschrift der Abgeordnetenbestechlichkeit gewählt, obwohl zur Tatbestandserfüllung in Fällen des Absatzes 1 bereits die Vorteilsannahme genügt.

Zu Nummer 3

Während § 108e StGB nur die Vorteilsannahme und Bestechlichkeit regelt, bezieht sich der neue § 108f StGB auf die aktive Bestechung und Vorteilsgewährung. Die Voraussetzungen des Tatbestandes entsprechen insoweit spiegelbildlich denjenigen des § 108e StGB. Dem Vorbild des § 333 StGB folgend, ist eine Versuchsstrafbarkeit für die bloße Vorteilsgewährung nicht vorgesehen. Hierdurch, wie auch durch den im Vergleich zu § 108e Abs. 1 StGB gemilderten Strafrahmen, wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich diejenige Person, die einen illegitimen Vorteil gewährt, im Unterschied zu derjenigen, die ihn annimmt, nicht in einer besonderen Pflichtenstellung befindet.

Hinsichtlich des Stimmenkaufs nach Absatz 2 bleibt es demgegenüber bei der Strafbarkeit des Versuchs, der nach § 108e StGB a. F. durch die Ausgestaltung als Unternehmensdelikt erfasst war.

Trotz der Erweiterung des Tatbestandes auf die Vorteilsgewährung wurde die aus § 108e StGB bewährte Überschrift der Abgeordnetenbestechung beibehalten, um begriffliche Konstanz zu wahren.

Zu Artikel 2

Für die Tatbestände nach den §§ 108e und 108f StGB wird die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberlandesgerichte begründet. Diese Regelungen sind von außerordentlicher Bedeutung für den Erhalt der Grundlagen des demokratischen Rechtsstaats. Die Behandlung der Fälle von Abgeordnetenkorruption durch die Oberlandesgerichte erscheint auch deshalb angemessen, da das sanktionierte Verhalten den Bestand des Staats „von innen“ in mindestens vergleichbarer Weise gefährdet wie die in den Staatsschutzdelikten inkriminierten Handlungen „von außen“, die bereits

jetzt vor den Oberlandesgerichten verhandelt werden (vgl. hierzu: Janina Heisz, a. a. O., S. 142). Zugleich wird durch die besondere Qualifikation der Oberlandesgerichte sichergestellt, dass Anklagen nur nach eingehender Sachprüfung erfolgen, wodurch eine Lähmung des parlamentarischen Prozesses auf dem Wege des Strafrechts verhindert wird.

Zu Artikel 3

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333